

**10o encontro da Associação Brasileira de Ciência Política**

**Belo Horizonte, 30 de agosto a 2 de setembro 2016**

**Processos e influências no aprofundamento da dimensão de gênero da política  
externa brasileira**

AT: Gênero, Democracia e Políticas Públicas

Mónica Salomón

Monica.Salomon@ufsc.br

Departamento de Economia e Relações Internacionais / Programa de Pós-Graduação  
em Relações Internacionais

Universidade Federal de Santa Catarina

## Resumo

A participação e liderança das mulheres nas diferentes instâncias de elaboração das políticas públicas é, sem dúvida, uma variável essencial para explicar o grau de sensibilidade de gênero dessas políticas públicas. No Brasil, a escassa participação das mulheres em política formal contrasta com os progressos inegáveis do passado recente em políticas públicas e legislação contra a violência de gênero e a favor dos direitos das mulheres. A explicação do aparente paradoxo reside na forte participação e ativismo político das mulheres brasileiras em organizações da sociedade civil (em oposição à participação formal no governo ou no parlamento) e também no desenvolvimento de um efetivo feminismo de estado. Em que medida a evolução em direção a uma política externa mais sensível ao gênero registrada nos últimos anos pode ser explicada pelos mesmos fatores? Para tentar responder a essa pergunta são testadas duas hipóteses alternativas. A primeira hipótese, “*bottom-up*”, extrapola conclusões de pesquisas sobre políticas internas. A segunda hipótese, “*top-down*”, está baseada na literatura acadêmica sobre a política externa brasileira. A partir de uma estratégia de *process-tracing*, os principais atores (internos e externos, governamentais e extragovernamentais) e processos envolvidos em três diferentes dimensões da política externa brasileira (governança global, paz e segurança e cooperação sul-sul) são identificados, bem como as cadeias causais que permitem explicar a direção dessas ações.

Palavras chaves: política externa brasileira; gênero; participação política das mulheres; ativismo político das mulheres

## **Introdução**

A política externa brasileira manifesta uma clara sensibilidade de gênero. Brasil tem assinado todos os acordos internacionais e regionais contra a violência e discriminação da mulher (BARSTED 2015), os discursos dos representantes governamentais nos foros internacionais são inquestionavelmente sensíveis ao gênero, senão feministas (SOUZA & SANTOS, 2014), as operações de paz comandadas por Brasil aplicam políticas de transversalização de gênero (LIMA, 2015) e diversos acordos de cooperação sul-sul ou trilateral subscritos pela Agência Brasileira de Cooperação (ABC) incluem ações contra a violência e a discriminação de gênero. A eleição do representante brasileiro na ONU, Antônio Patriota, para presidir a 16ª Sessão da Comissão sobre o Status da Mulher é uma clara sinal de reconhecimento internacional nesse sentido. Embora a política externa brasileira não seja exatamente uma política feminista ao estilo da sueca, ela parece sem dúvida muito avançada e progressista, considerando os padrões internacionais e regionais.

Há, porém, um contraste significativo entre esse progressismo da política externa em relação ao gênero e os avanços bastante tímidos no interior dos dois principais órgãos que, junto com a Presidência da República, são os responsáveis de conduzir a política externa brasileira: o Ministério de Relações Exteriores (MRE) e, na área de paz e segurança internacional, o Ministério de Defesa (MD). Em março de 2014 mais da metade das mulheres diplomatas brasileiras (203 mulheres) enviaram uma carta ao então ministro de Relações Exteriores, Luiz Alberto Figueiredo, pedindo a adesão do MRE ao Programa Nacional de Equidade de Gênero e Raça estabelecido em 2005 (CARTA DAS MULHERES DIPLOMATAS, 2014). A lista de medidas solicitadas na carta (quarto para aleitamento materno, mecanismos e canais para denunciar o assédio sexual, horários mais flexíveis e compatíveis com a vida familiar, entre outras) dá uma boa ideia da falta de políticas de transversalização de gênero no MRE. Atendendo a solicitação das diplomatas, o MRE aderiu ao Programa Nacional e em setembro de 2014 criou seu próprio Comitê de Gênero e Raça, um requisito que o programa impõe a todos os órgãos participantes. Meses antes, em abril de 2014, o Ministério de Defesa tinha estabelecido sua própria unidade de gênero. Nos dois ministérios, apesar de que as barreiras para a participação igualitária da mulher (discriminação formal) têm desaparecido no MRE ou estão em vias de desaparecer no Ministério de Defesa, várias modalidades estruturais de discriminação informal continuam existindo. As taxas de presença feminina no corpo diplomático e no exército

brasileiro, bem como a ínfima proporção de mulheres nos cargos mais altos (BALBINO, 2011; FARIAS & CARMO, 2016) refletem essa discriminação.

O contraste entre as políticas de transversalização de gênero deficientes ou inexistentes no interior do MRE e do MD e as ações externas com conteúdo sensível ao gênero é um dos paradoxos relacionados com o problema de pesquisa que aborda este trabalho: identificar **as fontes, os processos e principais influências da dimensão de gênero da política externa brasileira.**

O paradoxo reflete outro *puzzle* já identificado na literatura: o do contraste entre os indiscutíveis avanços feitos em políticas sociais de gênero, legislação contra a violência de gênero e nos direitos da mulher em geral (com a Lei 11.340 “Maria da Penha” e o tratamento penal do feminicídio na Lei 13.104 como pontos mais altos) e a baixíssima taxa de representação política feminina (inferior a 10 %, das mas baixas de América Latina), tanto no congresso federal como nas assembleias legislativas estaduais e nas câmaras de vereadores. Como, com essa baixa representação política, as mulheres brasileiras avançaram tanto na obtenção de direitos?

A pergunta foi já respondida por várias autoras com base à literatura sobre representação e influencia política da mulher em instancias formais e informais (literatura especificada mais abaixo). Segundo estas autoras, o forte e bem articulado movimento feminista brasileiro, junto com um eficiente feminismo de estado são as principais influencias na promulgação da legislação progressista contra a violência e discriminação da mulher. Partindo dessa ideia, podemos nos perguntar em que medida o movimento feminista e o feminismo de estado são também responsáveis das iniciativas sensíveis ao gênero na política externa brasileira. A resposta que atribui um forte papel às feministas e “femocratas” é chamada aqui “hipótese *bottom-up*”. Segundo ela, o movimento de mulheres, e especialmente o Conselho Nacional dos Direitos da Mulher (principal canal de representação das organizações da sociedade civil) e a Secretaria de Políticas para a Mulher estariam impulsando o desenvolvimento dos elementos sensíveis ao gênero da política externa brasileira. A hipótese é testada a partir do exame de várias manifestações de política externa brasileira sensível ao gênero em três áreas diferentes: governança global (comprometimento do país com a normativa internacional contra a violência e discriminação de gênero), segurança (envolvimento brasileiro na Agenda sobre Mulheres, Paz e Segurança da ONU) e cooperação sul-sul (acordos ou partes de acordos para a implementação de ações contra a violência e discriminação da mulher). Todavia, também é considerada aqui uma hipótese alternativa, por sua vez baseada na literatura sobre a tomada de

decisões da política externa brasileira: a “hipótese *top-down*”. Segundo essa segunda hipótese, as principais influências dos aspectos sensíveis ao gênero da política externa brasileira não seriam as demandas da sociedade civil articuladas pelo movimento feminista. Elas partiriam do próprio governo, com o suporte de organizações internacionais intergovernamentais. A literatura acadêmica sobre política externa tem tradicionalmente afirmado que a política externa brasileira sofre uma desconexão (“insulamento”) com a sociedade civil e que suas instâncias de decisão encontram-se “insuladas” do resto do sistema político. Assim, precisaríamos procurar os principais artífices da dimensão de gênero da política externa na Presidência da República e na burocracia presidencial (que inclui a Secretaria de Políticas para a Mulher, vinculada até 2015 à Presidência<sup>1</sup>), no MRE, no MD e também nas organizações intergovernamentais parceiras do Brasil em temas de gênero e de cooperação sul-sul: PNUD, ONU-Mulheres e UNFPA (Fundo de População das Nações Unidas).

O trabalho está organizado da seguinte maneira. Começo situando esta pesquisa no contexto de um projeto mais amplo que estou iniciando sobre as dimensões de gênero das políticas externas. A seguir examino a formulação sueca de “política externa feminista”, que contém uns parâmetros que podem ser utilizados para avaliar a sensibilidade ao gênero das políticas externas em geral. Na seção seguinte explico as bases conceituais e empíricas das duas hipóteses. A última seção está dedicada a expor os principais resultados obtidos até agora testando as duas hipóteses em três diferentes estudos de caso, cada um deles relacionado com uma área importante da política externa brasileira: a governança global de gênero, o envolvimento do Brasil na agenda de Mulheres, Paz e Segurança e as dimensões de gênero da cooperação sul-sul do Brasil.

### **As dimensões de gênero das políticas externas**

A pesquisa em curso faz parte de um projeto mais amplo e ambicioso sobre as dimensões de gênero das políticas externas. Basicamente, isso supõe analisar as políticas externas como uma instituição social generificada e explicar as políticas externas sob as lentes de gênero (ENLOE, 2004; SHEPPERD, 2010), explorando

---

<sup>1</sup> É interessante o fato de que a SPM figure em ambas hipóteses. Isso se explica por seu caráter de “ator misto” (ROSENAU, 1990), em parte estatal e em parte não estatal. A SPM, órgão governamental, abriga o Conselho Nacional dos Direitos da Mulher, principal canal de transmissão das demandas da sociedade civil organizada em temas de gênero.

diferentes políticas externas individuais se perguntando como o gênero influi na configuração da agenda, no processo de tomada de decisões e na implementação dessas decisões. Na minha visão, o grande tema pode ser considerado a partir de três dimensões.

A primeira é a **representação das mulheres nas instancias de tomada de decisão das políticas externas**. Como qualquer outra instituição social, a política externa reflete e reproduz as mesmas hierarquias de gênero presentes na sociedade. A infrarrepresentação das mulheres na política é um fenômeno universal, embora as taxas de representação possam variar consideravelmente de país a país. Na política externa, talvez em uma medida maior que em qualquer outra área política, as mulheres costumam a estar infra-representadas ou simplesmente ausentes em todas as instancias vinculadas à tomada de decisões (incluindo as comissões de política externa no legislativo). Em que medida a falta de representação se reflete no conteúdo da política? O que a literatura mostra é uma correlação bastante bem estabelecida (embora não linear) entre presença feminina (e feminista) nas arenas de tomada de decisão política e o conteúdo sensível ao gênero dessas políticas (TREMBLAY, 1998; ATCHINSON & DOWN, 2009; SAWER, 2012), isto é, entre representação política descritiva e substantiva (PITKIN, 1967). Em que medida o conteúdo das políticas externas reflete a representação descritiva das mulheres nas suas instancias decisórias? Além da representação da mulher nas instancias oficiais de elaboração da política, vale a pena considerar a representação política em lugares e a través de canais alternativos (ONGs, movimentos sociais, *think tanks*, etc.) suscetíveis de influenciar a política externa.

A segunda dimensão é o **grau de sensibilidade ao gênero da política externa**. Uma política externa sensível ao gênero pode ser definida como aquela elaborada e implementada levando em consideração os potenciais efeitos generificados de suas ações e tentando aliviar as situações de discriminação e violência de gênero com ações e políticas específicas para isso. Entre outros possíveis indicadores de políticas externas sensíveis ao gênero podemos incluir, por exemplo, os acordos internacionais contra a discriminação e violência de gênero aos quais um governo está vinculado, os pronunciamentos políticos de um governo sobre situações que afetam os direitos das mulheres no mundo, a participação ativa nas discussões intergovernamentais em governança de gênero e a aplicação de políticas de transversalização de gênero nos projetos de cooperação internacional para o desenvolvimento / ajuda externa nos quais participa como doador, executor ou receptor, assim como na aplicação de

políticas de transversalização de gênero nas ações de suas forças de manutenção da paz no exterior.

A terceira dimensão tem a ver com os **efeitos distintos em homens e mulheres das ações de política externa**, já detectados em várias pesquisas. As sanções econômicas, por exemplo, tem às vezes efeitos mais importantes (e negativos) nas condições de vida da população que no alvo das sanções, o próprio governo. As mulheres, como uma categoria particularmente fragilizada, costumam a sofrer mais do que os homens esses efeitos não desejados. Sua saúde, nutrição e educação ficam afetados negativamente pelas sanções (COOPER & PEKSEN, 2014). De maneira semelhante, o efeito diferente em homens e mulheres das políticas de desenvolvimento internacional tem sido detectado já na década dos setenta (BOSERUP, 1970) e é o ponto de partida de várias gerações de políticas de transversalização de gênero nas organizações internacionais e agências nacionais de cooperação para o desenvolvimento: *Women and Development. Women in Development, Gender and Development* (MOMSEN, 2004). Também tem tido uma influência decisiva no desenho das políticas de cooperação para o desenvolvimento (TIESSEN, 2005).

### **O que é uma política externa feminista? O Brasil pode ter uma?**

Desde sua nomeação como ministra de Relações Exteriores da Suécia em outubro de 2014, Margot Wallström (Partido Socialdemocrata), que anteriormente atuou como Representante Especial do Secretário Geral da ONU para Violência Sexual em Situações de Conflito, tem implementado uma assim chamada “Política Externa Feminista”. Outros países, como Dinamarca e (dependendo do período) Canadá, também tem sido considerados como implementadores de políticas públicas feministas, incluindo a política externa (RICHEY, 2011), mas a Suécia é o primeiro país onde a política externa é oficialmente chamada de “feminista”. Wallström tem explicado as características da política externa feminista sueca em declarações públicas, sobre todo em uma palestra proferida o dia 28 de janeiro de 2015 no *Institute of Peace* da Universidade de Georgetown, EUA, e recentemente o ministério sueco de Relações Exteriores publicou um documento oficial contendo um Plano de Ação da Política Externa Feminista Sueca para o período 2015-2018 (SFM, 2016).

Segundo o documento, a Política Externa Sueca consiste basicamente em uma “transversalização de gênero sistemática, baseada no conhecimento e análise, através

da agenda da política externa, incluindo as ações relativas à paz e segurança” (SFM: 201: 1). O Plano contém seis objetivos para o período 2015-18. Ele também estabelece um foco mais específico para 2016 para cada um desses objetivos:

### **1. Full enjoyment of human rights**

Focus 2016: Strengthen the human rights of women and girls in humanitarian settings

### **2. Freedom from physical, psychological and sexual violence**

Focus 2016: Combat gender-based and sexual violence against women and girls in conflict and post-conflict situations and impunity for such crimes

### **3. Participation in preventing and resolving conflicts, and post-conflict peacebuilding**

Focus 2016: Promote the participation of women as actors in peace processes and peace support operations

### **4. Political participation and influence in all areas of society**

Focus 2016: Promote the participation of women and girls as actors for economically, socially and environmentally sustainable development

### **5. Economic rights and empowerment**

Focus 2016: Strengthen the economic empowerment of women and girls and their access to economic resources, including through productive employment and decent work

### **6. Sexual and reproductive health and rights (SRHR)** Focus 2016: Strengthen the sexual and reproductive rights of girls and young people

(Fonte, SFM, 2016:4)

Ao mesmo tempo, a Política Externa Feminista Sueca também se define como um “enfoque” (*approach*) mais geral. Os princípios desse enfoque estão representados por “três R” (em sueco e em inglês): Rights, Representation and Resources, ou seja Direitos, Representação e Recursos.

#### **Rights:**

The Foreign Service will promote the full enjoyment of human rights by all women and girls, including by combating all forms of violence and discrimination that restrict their freedom of action.

#### **• Representation:**

The Foreign Service will promote women’s participation and influence in decision-making at all levels and in all areas, and seek dialogue with women representatives at all levels, including in civil society.

• **Resources:**

The Foreign Service will work to ensure that resources are allocated to promote gender equality and equal opportunities for all women and girls to enjoy human rights. The Foreign Service will also promote targeted measures for different target groups.

(Fonte, SFM, 2016: 8)

O Plano de Ação sueco parece bastante útil quando tentamos estabelecer os parâmetros de uma política externa sensível ao gênero e para examinar as especificidades do caso brasileiro. Em termos gerais, a política externa brasileira coincide com a sueca nos seus princípios e objetivos gerais. Nas declarações das autoridades brasileiras em diversos foros internacionais, bem como no conjunto de acordos sobre governança global do gênero subscritos pelo Brasil esses princípios ficam claros. As principais diferenças residem nas metas específicas, bastante ambiciosas, que o documento detalha e que o Brasil dificilmente poderia cumprir com os atuais recursos disponíveis para a política externa em geral e, mais especificamente, para a cooperação internacional. Brasil não é, como Suécia, um doador neto do Sistema de Cooperação Internacional para o Desenvolvimento, nem é membro do Comitê de Ajuda para o Desenvolvimento da OCDE (o “clube” que estabelece os parâmetros da cooperação para o desenvolvimento Norte-Sul). Enquanto Suécia tem um dos principais orçamentos em Política Externa/cooperação para o desenvolvimento em relação a seu PIB o orçamento brasileiro é bastante modesto. Além disso, a cooperação para o desenvolvimento brasileira segue o modelo de cooperação sul-sul, baseado não em transferências financeiras senão no intercâmbio horizontal de conhecimento e boas práticas entre iguais (LIMA, 2005; INOUE & VAZ, 2012).

Ainda há outras duas diferenças importantes entre os dois países que devem ser consideradas ao avaliar as possibilidades de que Brasil possa chegar a desenvolver uma política externa feminista ao estilo da Sueca. Uma tem a ver com a representação política da mulher. Tanto no executivo (incluindo a diplomacia) como no legislativo, Suécia ocupa uma das posições mais altas do ranking mundial. Em cambio, a representação das mulheres brasileiras no legislativo é inferior ao 10 % (ela nunca tem atingido os dois dígitos) e, especificamente, as mulheres estão consideravelmente pouco representadas no MRE e no MD. Sem dúvida, a eleição da atual presidenta (agora afastada) Dilma Rousseff é um marco importante em termos de representação política da mulher no Brasil, tanto a nível descritivo como substantivo (JALALZAI &

SANTOS, 2015), mas os avanços dos últimos anos estão longe de reverter as carências gerais do país em matéria de equilíbrio de gênero na política.

A outra grande diferença tem a ver com o envolvimento e suporte das sociedades civis dos dois países nas políticas externas. Na Suécia, como nos demais países nórdicos, há um forte apoio social à política externa em geral e a cooperação /ajuda externa em particular. O contraste aqui com Brasil é significativo. Apesar de que nos últimos anos tem havido mudanças nas atitudes da opinião pública brasileira em relação aos temas de política externa, existe pouco suporte público, inclusive pouco conhecimento do que se faz ou do que poderia ser feito em matéria de solidariedade internacional, tanto em assuntos de gênero como em outros temas de direitos humanos e cooperação.

### ***Bottom-up ou top-down?***

Nesta seção exponho as bases conceituais e empíricas das duas hipóteses construídas para analisar os três casos da política externa sensível ao gênero no Brasil.

A hipótese que chamo *bottom-up* é uma extrapolação à política externa dos resultados de diferentes projetos de pesquisa sobre os avanços dos direitos das mulheres na política interna. Htun (2002) assinalou alguns *puzzles* em relação aos direitos das mulheres no Brasil. O principal tem a ver com o contraste entre os avanços nas políticas para proteger os direitos humanos das mulheres e a baixíssima presença da mulher no legislativo. A própria Htun, junto com Weldon (HTUN & WELDON, 2010) é a autora de um estudo muito influente cujos resultados dão suporte a uma possível explicação do *puzzle*. A partir da análise estatística de setenta países no período 1975-2010, as autoras concluíram que os principais fatores que explicam os progressos na luta em favor dos direitos das mulheres não é a representação nas instâncias formais de tomada de decisão senão a presença, no país, de um movimento feminista forte e autônomo. As pesquisas de Avelar e Rangel (RANGEL, 2012; AVELAR, 2013; AVELAR & RANGEL, 2010) confirmam que, no Brasil, a representação política substantiva das mulheres (representação com efeitos reais nas políticas) em oposição à representação descritiva (medida pelo número de mulheres que participam na política formal) (PITKIN, 1967) acontece através do executivo, não do legislativo. As demandas dos movimentos das mulheres são canalizadas principalmente através do Conselho Nacional dos Direitos da Mulher e da Secretaria de Políticas para a Mulher, isto é, através da associação simbiótica das organizações

feministas da sociedade civil e o feminismo de estado, com o suporte do feminismo acadêmico. É importante assinalar aqui que, entre as várias “instâncias de mediação em assuntos de gênero” descritas por Rangel (2012), as unidades de gênero estabelecidas nos diferentes ministérios têm um papel fundamental. Assim, por exemplo, no Ministério de Desenvolvimento Agrário, a Assessoria Especial de Gênero, Raça e Etnia contribui diretamente à elaboração de políticas com dimensão de gênero realizando estudos sobre mulheres trabalhadoras do meio rural e também canalizando as demandas dessas mulheres. [Isso não acontece com as unidades de gênero no MRE e no MD, focadas exclusivamente nas condições de trabalho interno].

A base empírica e conceitual da hipótese *top-down* está no estudo da política externa e na subdisciplina Análise da Política Externa. A política externa tradicional (MERLE, 1984; HILL, 2003) era conduzida quase exclusivamente pela mais alta autoridade (o monarca nos tempos pré-democráticos) com a ajuda de um serviço exterior muito seletivo, exclusivo e separado da burocracia da política interna. Inclusive após a chegada dos regimes democráticos, o insulamento e exclusividade da burocracia da política externa se mantiveram. A dificuldade para o público geral de entender e avaliar as consequências da política externa nas suas vidas e o fechamento e falta de transparência das instâncias de política externa são alguns dos fatores que costumam ser citados para explicar as especificidades da política externa em tempos modernos. No Brasil, a Presidência da República e o MRE (e também o MD para temas específicos relativos a sua área de ação) tem tido um papel muito importante na definição da Agenda da Política Externa. Seu insulamento da sociedade civil e de outras burocracias estatais tem sido assinalado persistentemente na literatura (FARIA, 2008, DINIZ FILHO, 2009). Todavia, a democratização e a globalização tem contribuído a mudar consideravelmente a situação. A agenda complexa e fragmentada, as múltiplas conexões entre atores e assuntos domésticos e externos e os avanços democráticos ajudam a explicar os câmbios, que variam muito entre as diferentes áreas. Em temas como saúde ou desenvolvimento existe sem dúvida um forte ativismo doméstico que contribui com a construção da agenda da política externa brasileira (PINHEIRO & MILANI, 2012). Em que medida o ativismo doméstico é também responsável das dimensões generificadas da agenda brasileira de política externa?

## **Testando as hipóteses: estratégia de pesquisa, os três casos e os resultados preliminares**

A estratégia de pesquisa adotada para testar as hipóteses é o método de *process-tracing*. É um método desenvolvido originariamente no âmbito da psicologia cognitiva na década de 1960 e inícios de 1970 como conjunto de técnicas “para examinar os passos intermediários dos processos mentais cognitivos de maneira de entender melhor a heurística através da qual os seres humanos tomam decisões” (BENNET & CHECKEL, 2015: 5). O cientista político Alexander George aplicou o *process-tracing* à psicologia política e a política externa e atualmente o método é muito usado em Ciência Política e Relações Internacionais. Segundo Bennet e Checkel, a essência do *process-tracing* está no “exame dos passos intermediários em um processo para fazer inferências sobre hipóteses sobre como esses processos se desenvolveram e como e de que maneira foi gerado o resultado que interessa” (BENNET & CHECKEL, 2015: 6). De maneira contrária (embora complementar) à análise estatística, que se limita a estabelecer uma correlação entre uma variável independente e uma dependente, o método de *process-tracing* é uma estratégia de pesquisa passo a passo que busca descrever cada um dos elos relevantes da cadeia causal.

A partir de fontes documentais e secundárias e entrevistas com tomadores de decisão, acadêmicos e ativistas estou testando as duas hipóteses alternativas<sup>2</sup>. Muito sucintamente descrevo abaixo os resultados parciais dos três casos examinados.

### *Primeiro caso: envolvimento do Brasil na governança global de gênero*

Brasil tem assinado as principais convenções sobre direitos das mulheres e participa em diferentes comitês e instâncias formais internacionais responsáveis de desenvolver normas internacionais sobre gênero, tanto a nível global (sistema ONU, incluindo a OIT) como no sistema regional interamericano (OEA, Unasul, Mercosul...) e em outros foros internacionais (IBAS, CPLP).

O movimento feminista brasileiro, suas redes e organizações tem tido um papel importante. Eles tem contribuído, colaborando com o MRE e também atuando como um lobby junto a ele para construir as posições oficiais do governo brasileiro sobre assuntos de gênero, e também tem canalizado com sucesso os interesses e

---

<sup>2</sup> Na versão final deste trabalho aparecerá uma relação das pessoas entrevistadas. Atualmente não todas elas tem tido a oportunidade de ler esta versão e decidir se aceitam aparecer na lista.

demandas das mulheres brasileiras nos foros internacionais. Desde 2003 a SPM tem tido um papel considerável nas suas duas dimensões de ator misto, dando voz ao movimento feminista organizado e representando oficialmente ao país nos mesmos foros. O duplo papel da SPM tem sido possível devido ao consenso alcançado entre estado e sociedade civil. A análise deste caso valida a hipótese *bottom-up*.

Eis alguns exemplos. A posição brasileira na Conferencia Internacional de População e Desenvolvimento (Cairo, 1994), foi subsidiada por um documento (“Carta de Brasília, nossos direitos para Cairo 1994) contendo diversas demandas sobre direitos reprodutivos preparado pelo movimento feminista e dirigido ao MRE. O documento foi elaborado em setembro de 1993 em um encontro nacional organizado por várias organizações feministas (CEPIA, CFEEA, Associação Brasileira de Estudos Populacionais, Comissão de Cidadania e Reprodução, Coletivo Feminista Sexualidade e Saúde, entre outras).

O movimento feminista brasileiro foi também muito influente na assinatura do Protocolo Facultativo (1999) à Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra as Mulheres (CEDAW, 1978), que o governo brasileiro assinou em 2002. Mais recentemente, em agosto de 2013, a participação das ativistas brasileiras na delegação oficial da conferencia que negociou o “Consenso de Montevideu sobre população e desenvolvimento” (no contexto da preparação da conferencia internacional Cairo + 20 (PITANGUY, 2010: 37) assinala novamente ao movimento feminista como uma das principais fontes dos avanços brasileiros na governança global de gênero.

#### *Segundo caso: o envolvimento brasileiro na Agenda de Mulheres, Paz e Segurança*

A Resolução 1325 (2000) do Conselho de Segurança das Nações Unidas inaugurou a chamada Agenda de Mulheres, Paz e Segurança. Essa e várias outras resoluções posteriores promovem a proteção dos direitos das mulheres nos conflitos armados nos diferentes papeis que assumem ou que poderiam assumir (por exemplo uma maior participação na tomada de decisões nos processos de paz), bem como políticas de transversalização de gênero em todas as dimensões da agenda.

O Brasil, que atualmente está elaborando seu Plano Nacional de Ação (PNA) para a implementação da resolução 1325, tem dado várias mostras de adaptação às medidas preconizadas na agenda. Na última década Brasil tem participado em várias operações de paz da ONU, se envolvendo especialmente no Haiti (MINUSTAH).

Desde 2003 há participação de mulheres nas operações de paz brasileiras (HAMANN, 2015). Apesar de que a presença das mulheres nas forças de paz brasileiras (1 %) é muito mais baixa que a média mundial (3 %), o Brasil tem aplicado de maneira consistente políticas de transversalização de gênero e existe uma boa relação de cooperação entre as forças de paz brasileiras (e o Ministério de Defesa em geral) e a Unidade de Gênero da MINUSTAH (GIANNINI e.a., 2015; LIMA, 2015).

Aqui a hipótese que prevalece é a *top-down*. As demandas vinculadas à Agenda de Mulheres, Paz e Segurança por parte das organizações feministas são praticamente inexistentes, apesar da existência de canais abertos à participação da sociedade civil (como o comitê coordenado pelo MRE que atualmente está elaborando o PNA). Por sua vez, se algumas ações enquadradas na Política Externa de Defesa tem sido incluídas nos PNPD (Planos Nacionais de Políticas para Mulheres<sup>3</sup>) isso é por iniciativa do próprio MD, não de organizações feministas.

A principal influência nesta agenda parece ser internacional: a ONU, em particular ONU Mulheres, com quem o governo brasileiro assinou, em 2012, uma Carta de Intenções relativa à cooperação na área de gênero, segurança e paz. O desejo do Ministério de Defesa de continuar participando nas operações de paz, segundo alguns entrevistados, explica sua obediência a todas as diretrizes onusianas, incluindo a transversalização de gênero. Também deve ser citada a influencia de alguns “atores críticos” (CHILDS, 2008), tanto dentro do próprio MD (incluindo o Instituto Pandiá Calógeras) e MRE como fora. Um ator externo muito relevante é o Instituto Igarapé, um instituto de investigação que tem divulgado informações e propostas de alta qualidade sobre a agenda. O Igarapé tem um vínculo estreito com o MD e com o MRE e participa do grupo (Grupo de Trabalho Bertha Lutz) que está elaborando o PNA<sup>4</sup>.

### *Terceiro caso: cooperação sul-sul com África*

---

<sup>3</sup> Os PNPM estabelecem metas específicas e mecanismos de monitoramento dos resultados. Eles são o resultado de um diálogo participativo entre o governo e as organizações da sociedade civil.

<sup>4</sup> É interessante assinalar o fato de que, apesar da suspensão e posterior afastamento da Presidenta Dilma Rousseff da Presidência da República e das ações anti-feministas do atual Presidente Michel Temer (incluindo o desmantelamento da SPM), bem com a quase inexistente presença de mulheres entre os ministros nomeados por ele, a elaboração do PNA prossegue com normalidade no momento de escrever estas linhas (finais de setembro de 2016).

A Cooperação Sul-Sul é uma dimensão muito relevante da política externa brasileira dos últimos anos, especialmente dos governos do PT. Ela é implementada pela Agência Brasileira de Cooperação, que formalmente depende do MRE mas que na prática opera com bastante autonomia. Embora não exista uma estratégia propriamente dita (nem nenhum documento) sobre transversalização de gênero na ABC, desde 2009 seus responsáveis tem feito esforços para incluir disposições de gênero nos projetos de cooperação técnica (sul-sul) nos quais Brasil participa. Em 2012, durante a Conferência Rio + 20, foi assinada uma Carta de Intenções entre a ABC e ONU-Mulheres para a promoção da dimensão de gênero na cooperação sul-sul. De fato, um dos pontos fortes da cooperação brasileira é a difusão de suas políticas e tecnologias sociais. Várias delas têm a ver com a promoção dos direitos e a saúde da mulher (desde Disque 180 aos Bancos de Leite). Com o acordo, a ONU Mulheres se dispôs a canalizar demandas de outros países interessados em conhecer ou aplicar as tecnologias sociais brasileiras com dimensão de gênero.

Vários projetos desenvolvidos (alguns deles anteriores a 2012), especialmente no Haiti e na África, incluem dimensões de gênero. Atualmente está sendo implementado o projeto “Brasil-África: lutar contra a pobreza e empoderar mulheres via cooperação sul-sul”, iniciado em 2015. É um projeto de “cooperação trilateral + 1”, envolvendo uma transferência de políticas entre dois parceiros do sul global financiados por um país em desenvolvimento (neste caso o Reino Unido) e uma organização internacional (neste caso o Fundo para a População das Nações Unidas, UNFPA). O governo brasileiro, através da ABC, que coordena as ações de vários ministérios, contribui com a disseminação de suas melhores práticas domésticas em matéria de igualdade de gênero, que inicialmente serão replicadas em Angola e Moçambique, podendo se ampliar a outros países. O principal financiador é o governo britânico, através de sua agência de cooperação, o Departamento para o Desenvolvimento Internacional (DFID), que também atua como co-executor junto ao Programa de Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), coordenador do programa<sup>5</sup>.

Também aqui a hipótese *top-down* parece se impor, ao menos para a fase da criação da agenda. No último Plano Nacional de Políticas para as Mulheres (2013-2015) aparecem algumas demandas de cooperação internacional, mas são muito genéricas

---

<sup>5</sup> De fato, DFID foi o iniciador do projeto. Inclusive ele foi quem contactou as agências brasileiras responsáveis da transferência de políticas antes de informar à ABC. O projeto foi quase cancelado devido a que o primeiro rascunho, elaborado inteiramente pelo DFID, não seguia os princípios brasileiros da cooperação sul-sul, especialmente a necessidade de envolver os receptores das ações de cooperação em cada uma das fases do projeto.

ou dirigidas ao público doméstico (uma das ações, por exemplo, é disponibilizar um serviço Disque 180 a mulheres brasileiras instaladas em outros países). De fato, e como já foi mencionado, a cooperação sul-sul em geral é impulsada pelo próprio governo, não por organizações da sociedade civil. O conhecimento que o público geral tem dela é muito baixo, não digamos o apoio.

Porém, as organizações de mulheres e as instâncias de mediação de demandas de gênero estão sim envolvidas na execução dos projetos. No projeto Brasil-Africa as unidades de gênero de vários ministérios (Saúde, Desenvolvimento Social, entre outros) participam ativamente, bem como a SPM.

Resumindo: se a hipótese *bottom-up* é a mais adequada para explicar o primeiro caso, a hipótese *top-down* explica melhor os outros dois. Em que eles diferem? Por que razão o movimento brasileiro de mulheres e as femocratas estão interessadas apenas em uma das três dimensões da política externa brasileira consideradas aqui? A chave parece estar nas relações entre a política externa e a política doméstica. As organizações de mulheres brasileiras conhecem muito bem as potencialidades das normas internacionais na política doméstica. Como explica Pitanguy, a Lei Maria da Penha (Lei Federal 11.340) não poderia ter sido promulgada sem o “guardachuva” dos acordos interamericanos (PITANGUY, 2011). Por isso elas tem, energicamente e com bastante sucesso, tentado exercer toda a influencia possível na posição internacional do Brasil na área da governança global do gênero, uma tarefa que elas não entendem como “construção da política externa brasileira” senão como uma das várias dimensões de seus esforços de “advocacia” junto a diferentes atores, internos e externos.

Na disciplina das Relações Internacionais, os autores construtivistas tem descrito e modelado o uso por parte de ativistas domésticos de recursos internacionais (incluindo normas internacionais) em um “efeito bumerangue” (KECK & SIKKINK, 1998). Com certeza, as contribuições das organizações de mulheres à posição internacional brasileira em assuntos de gênero tem produzido ganhos imediatos e tangíveis, sem excluir motivações colaterais baseadas na solidariedade internacional.

### **Considerações finais (a partir dos resultados preliminares)**

Várias lógicas diferentes contribuem a explicar a sensibilidade de gênero da política externa brasileira, refletindo certa “dispersão institucional” já assinalada pelos estudiosos. Enquanto as influências que seguem a direção *bottom-up*, partindo do

movimento feminista, são cruciais para explicar o compromisso do governo brasileiro com as normas da governança global de gênero, nas áreas de segurança e cooperação sul-sul, o processo segue a direção contrária, *top-down*. Nessas áreas, as principais influências são atores externos (com destaque para ONU Mulheres) e atores críticos dentro e fora do governo. Não tem havido, aparentemente, esforços de advocacia para desenvolver uma perspectiva de gênero na cooperação sul-sul brasileira nem para elaborar o PNA brasileiro da resolução 1325 do Conselho de Segurança da ONU. De fato, as organizações feministas brasileiras não parecem estar muito interessadas em influenciar a política externa brasileira em quanto tal. Os canais disponíveis para isso, como os PNPMs, estão sendo infra-utilizados, tal vez porque os potenciais efeitos internos (aumentar a participação das mulheres nas estruturas de tomada de decisões e execução da política externa ou melhorar os serviços nacionais e as políticas de promoção à saúde e os demais direitos das mulheres a partir de intercâmbio de práticas com outros países, entre outros) de algumas dessas ações de política externa que estão sendo desenvolvidas a partir da iniciativa de outros atores não tem sido até agora bem identificados nem suficientemente valorados.

### **Referências bibliográficas**

Atchison, Amy; Ian Down (2009) "Women cabinet ministers and female-friendly social policy". *Poverty and Public Policy*, 1(2): 1–23.

Avelar, Lúcia. "Movimentos, redes, feminismo de Estado: a representação extraparlamentar das mulheres brasileiras", *Cadernos Adenauer*, vol. XIV, 2013, p. 71-91.

Avelar, Lúcia; Rangel, Patricia, "Demandas feministas e políticas de gênero: um estudo comparado", V Congresso Latinoamericano de Ciência Política, Asociación Latinoamericana de Ciencia Política, Buenos Aires, 2010.

Balbino, Viviane Rios. *Diplomata. Substantivo comum de dois gêneros. Um estudo sobre a presença das mulheres na diplomacia brasileira*. Brasília: FUNAG, 2011.

Barsted, Leila L. "A articulação do Brasil no cenário internacional: a defesa dos direitos das mulheres", *Revista do Observatório Brasil da igualdade de gênero*, ano 4, no. 5, 2015, p. 30-36.

Bashevkin, Sylvia “Numerical and policy representation on the international stage: women foreign policy leaders in Western industrialized systems”, *International Political Science Review* vol 35, no. 4, 2014, p. 409-429.

Bennet, Andrew; Checkel, Jeffrey T. (eds.) *Process Tracing. From Metaphor to Analytical Tool*. Cambridge: Cambridge University Press, 2015.

Bohn, Simone R. “Feminismo estatal sobre a presidência Lula: o caso da Secretaria de Políticas para as Mulheres”, *Debates*, vol. 4, no. 2, 2010, p. 81-106.

Boserup, Ester. *Women's Role in Economic Development*. Londres: George Allen & Unwin, 1970

Carta das Mulheres Diplomatas ao Sr Ministro de Estado  
“<http://blogdeltamega.blogspot.com.br/2014/03/carta-das-mulheres-diplomatas-ao.html?m=1> acesso: 08/03/2016

Childs, Sarah. *Women and British Party Politics. Descriptive, substantive and symbolic representation*. Londres: Routledge, 2008.

Cooper, Drury A.; Peksen, Dursun. “Women and Economic Statecraft: The Negative Impact Economic Sanctions Visit on Women”, *European Journal of International Relations*, vol. 20, no. 2, 2014, p. 463-490.

Childs, Sarah. *Women and British Party Politics. Descriptive, substantive and symbolic representation*. Londres: Routledge, 2008.

Diniz Filho, Paulo. “Insulamento ou isolamento? A articulação do Ministério das Relações Exteriores no âmbito do governo federal (2011-2011)”. *Conjuntura Austral*, vol. 4, no. 15-16, 2012/2013, p. 70-85.

Enloe, Cynthia. *The Curious Feminist. Searching for Women in a New Age of Empire*. Berkeley: University of California Press, 2004.

Faria, Carlos Aurélio Pimenta de. “Opinião pública e política externa: insulamento, politização e reforma na produção da política exterior do Brasil”, *Contexto Internacional*, no. 51, 2008, p. 80-97.

Farias, Rogério; Carmo, Géssica. “As mulheres na carreira diplomática brasileira: uma análise do ponto de vista da literatura sobre mercado de trabalho e gênero”, *Mundorama*, janeiro 2016.

Giannini, Renata A. *Promover gênero e consolidar a paz: a experiência brasileira*. Instituto Igarapé, artigo estratégico , 2014.

Giannini, Renata; Lima, Mariana F; Pereira, Pérola, *Implementing UN Security Council Resolution 1325 in Brazil. Surmounting Challenges and Promoting Equality*. Strategic Note. Instituto Igarapé, Instituto Pandiá Calógeras, Brasília, 2015.

Hamann, Eduarda. “O Brasil e as operações de paz da ONU”, Carta Capital, online [http://www.cartacapital.com.br/internacional/o-brasil-e-as-operacoes-de-paz-da-onu-207.html] acesso: 02/05/2016.

Hill, Christopher. *The Changing Politics of Foreign Policy*. London: Palgrave MacMillan 2003.

Htun, Mala. “Puzzles of Women’s Rights in Brazil”, *Social Research*, vol. 69, no. 3, 2002, p. 733-751.

Htun, Mala; Weldon, S. Laurel. “Civic Origins of Progressive Policy Change: Combating Violence Against Women in Global Perspective”, *American Political Science Review*, vol. 103, no. 3, 2012, p. 548-569.

Inoue, Cristina; Vaz, Alcides C. “Brazil as a ‘Southern donor’. Beyond Hierarchy and National Interests in Development Cooperation?” *Cambridge Review of International Affairs*, vol. 4, no. 4, 2012, p. 507-534.

Jalalzai, Farida; Santos, Pedro G. dos. “The Dilma Effect? Women’s Representation under Dilma Rousseff’s Presidency”, *Politics & Gender*, 11, 2015, p. 117-145.

Keck, Margaret; Sikkink, Kathryn. *Activists beyond Borders. Advocacy Networks in International Politics*. New York: Cornell University Press, 1998.

Lima, Maria Regina Soares de: “A política externa brasileira e os desafios da cooperação sul-sul”, *Revista Brasileira de Política Internacional* Ano 48 n.1. Brasília, Iabri, 2005.

Lovenduski, Joni (ed.) *State Feminism and Political Representation*. Cambridge: Cambridge University Press, 2005.

Merle, Marcel. *La Politique Etrangère*. Paris: PUF, 1984.

Momsen, Janet. *Gender and Development*, 2ª. ed. London: Routledge, 2004

Richey, Lisa Ann "In Search of Feminist Foreign Policy. Gender, Development, and Danish State Identity". *Cooperation & Conflict*, vol. 36, no. 2, 2011, p. 177-212.

Pitanguy, Jacqueline "Advocacy e Direitos Humanos" In: Barsted, Leila Linhares (ed.) *O Progresso das Mulheres no Brasil 2003-2010*, Rio de Janeiro: CEPIA / ONU Mulheres, p. 20-57.

Pinheiro, Leticia; Milani, Carlos (eds.) *Política externa brasileira: a prática das políticas e a política das práticas ontem e hoje*. Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas, 2011.

Pitkin, Anna F. *The Concept of Representation*. Los Angeles: University of California Press, 1967.

Rangel, Patricia. *Movimentos feministas e direitos políticos das mulheres: Argentina e Brasil*. Tese de Doutorado. Brasília: Universidade de Brasília, 2012.

Rosenau, James N. *Turbulence in World Politics: A Theory of Change and Continuity*. Princeton University Press, 1990.

Sawer, Marian (2012) What makes the substantive representation of women possible in a Westminster parliament? *International Political Science Review* 33(3): 320–35.

Shepherd, Laura (Ed.) *Gender matters in global politics: a feminist introduction to international relations*. Routledge: NY, 2010.

Souza, André Luiz Coelho Farias de; Santos, Vinicius Silva dos, "A análise da política externa do governo Dilma Rousseff na perspectiva dos pronunciamentos oficiais na ONU", *Mural Internacional*, v. 5, no. 2, jul-dez 2014, p. 128-138.

Swedish Foreign Service. "Action Plan for Feminist Foreign Policy 2015-2018 including focus areas for 2016". Stockholm, December 2015.

Tiessen, Rebecca "Gender essentialism in Canada. Foreign aid commitments to women, peace and security". *International Journal*, vol. 70, no. 1, 2005, p. 84-100.

Tremblay, Manon. "Do female MPs substantively represent women? A study of legislative behaviour in Canada's 35th parliament". *Canadian Journal of Political Science*. Vol. 31, no. 3, 1998, p. 435-465.